As Necessidades Sociais e a Criação de Novos Cursos Superiores

Simon Schwartzman

Documento preparado como subsídio para o Conselho Federal de Educação, 1984

I

Que critérios utilizar para autorizar ou não a criação de novos cursos superiores no país? A suspensão temporária de novas autorizações, estabelecida por decisão superior, reflete a perplexidade gerada pelo paradoxo da atual situação: por um lado, é intuitivamente evidente que as necessidades sociais do pais exigem um numero crescente de profissionais bem formados de nível superior; por outro lado, não há dúvida que o sistema de educação superior no Brasil apresenta sérios problemas de ociosidade de pessoal formado, além de uma dificuldade reconhecida quanto à qualidade. A este paradoxo vem se acrescentar um outro aspecto, que o torna ainda mais grave, que é o fato de que a demanda por mais educação e pela criação de novos cursos parece aumentar continuamente, independentemente das dificuldades e dos custos envolvidos.

Esta situação só pode ser entendida se partimos da consideração de que a integração do sistema educacional com os demais aspectos do sistema econômico, social e político do pais está longe de ser perfeita, de tal maneira que o que ocorre com a educação superior é o resultado de uma serie de motivações e interesses nem sempre coincidentes. Analiticamente, é possível pensar em quatro aspectos relativamente independentes que afetam, de diversas maneiras, o desenvolvimento do en sino superior:

a) demanda social por educação A demanda social por educação deve ser claramente distinguida da demanda social por conhecimentos técnicos que os educados eventualmente possuem. Quando um jovem busca a universidade, ou quando uma família investe na educação de seus filhos, ela está tratando de dar a ele um conjunto de

conhecimentos e credenciais que o caracterizem como uma pessoa educada, e ao qual está associada uma certa expectativa de prestígio social, reconhecimento e renda. A demanda por educação se reflete em dados tais como o numero de candidatos rios exames vestibulares, a frequência a "cursinhos" pré-vestibulares, e mesmo as aspirações educacionais de parcelas da população que jamais chega às portas do sistema universitário;

b) <u>demanda por novas instituições e empregos no sistema educacional.</u> Esta é uma demanda de crescimento do sistema, que só em parte se faz como resposta à demanda por educação indicada anteriormente. O sistema educacional tende a crescer, em parte, por uma pressão por novos empregos e novas oportunidades de trabalho gerada pelo próprio pessoal das universidades (professores, pesquisadores, administradores da educação). Por outra parte, este crescimento responde a uma atividade empresarial na área educacional, facilitada muitas vezes pela existência de mecanismos de subsídio público. Finalmente, este crescimento funciona muitas vezes como mecanismo de emprego para pessoal de nível universitário que não encontra fácil colocação no mercado de trabalho profissional;

c) <u>demanda por certos tipos, padrões e quantidades de profissionais</u>. Esta é a "demanda" no sentido preciso da palavra, que obedece às leis econômicas da oferta e da procura. Do lado da oferta, ela está condicionada pela capacidade que têm os grupos e corporações profissionais de imporem à sociedade um certo padrão profissional, e determinados níveis de remuneração considerados "adequados". Existem varies mecanismos para isto, que vão desde a criação de monopólios legais para o exercício de certas profissões até à definição de currículos e limitação de vagas. A demanda depende, em parte, da necessidade que sente a sociedade pelos serviços dos profissionais, necessidade está que é frequentemente condicionada pelos próprios profissionais. Por outra parte, ela depende de quanto a sociedade pode e está disposta a pagar pelos serviços destes profissionais, em função de prioridades alternativas.

d) <u>necessidades sociais.</u> O conceito de "necessidade social" é basicamente político, já que ele implica na definição de certos padrões de consumo e bem-estar come "normais" ou "desejáveis". Cada sociedade decide, a cada momento, quanta saúde ou enfermidade

considera aceitável ou inaceitável, e qual nível de desigualdade de benefícios aceita. Expectativa de vida, segurança no trabalho, proteção jurídica, qualidade de vestuário e habitação, nível de cultura literária e artística, vigor nos esportes, todos estes são valores que podem ou não necessitar de profissionais especializados para serem concretizados, e que podem ser buscados com menor ou maior intensidade. Recentemente, existe uma tendência de definir para os países subdesenvolvidos ou de grande desigualdade socioeconômica certos padrões mínimos de necessidades sociais básicas, que adquirem o caráter político de direitos socioeconômicos das populações, e passam a servir como definições políticas de necessidades sociais.

II

A observação destes quatro aspectos leva à conclusão de que o conceito de "necessidades básicas" é ao mesmo tempo demasiado complexo e insuficiente para permitir a uma instituição como e Conselho Federal de Educação definir sua política de autorizações. É demasiado complexo porque não se trata, na realidade, de uma questão técnica que possa ser definida em uma pesquisa deste ou daquele tipo, mas de uma questão política que só pode ser definida pela sociedade em seu conjunto.

É importante frisar bem este ponto. Não seria difícil, aparentemente, dizer que todos os brasileiros têm direito às garantias individuais da Constituição e à proteção legal a seus direitos. Seria até possível calcular o numero de advogados necessários para atender a isto, pela comparação com outros países, por exemplo. Mas fazer disto uma realidade implicaria um empenho político e institucional de todo o sistema governamental e judiciário, que certamente levaria a um reexame profundo das características de nosso sistema legal, do ensino e da profissão jurídica no país. O CFE não poderia, evidentemente, realizar esta tarefa por si só, nem pela simples utilização de assessorias técnicas, ainda que pudesse dar uma importante contribuição ao chamar a atenção para o problema e para suas implicações em relação ao sistema educacional do país.

Por outro lado, o conceito de necessidades básicas seria de qualquer forma insuficiente para o CFE, já que qualquer política educacional bem sucedida tem que tomar em conta a existência dos outros três fatores que influenciam o sistema de ensino. Não é possível,

simplesmente, ignorar a demanda social por educação, ou as possibilidades de criação de novos estabelecimentos de ensino em áreas ou temas cuja necessidade social ainda está por ser estabelecida.

Mesmo na ausência de critérios "técnicos" ou "objetivos", o CFE teria algumas diretrizes gerais para se pautar, dentro de suas atribuições de autorização de novos programas. A primeira, e talvez mais importante, é a utilização o mais criteriosa possível do critério de qualidade. A situação geral de nosso sistema de educação superior é de muita carência de instituições e iniciativas de qualidade profissional e acadêmica indiscutíveis, e o governo deveria dar todas as facilidades para que iniciativas de qualidade reconhecida floresçam com o máximo de apoio e mínimo de entraves burocráticos. Reconhecer a qualidade quando ela surge nem sempre é trivial, mas existem mecanismos conhecidos para isto, todos baseados no conceito de peer review - a avaliação por pessoas de competência já reconhecida nas respectivas áreas de conhecimento. O aperfeiçoamento progressivo da capacidade do Conselho em utilizar estes mecanismos é crucial para que o critério de qualidade possa ser utilizado de maneira adequada. É importante mencionar aqui que o fator custo, nestes casos, é quase sempre negligível, dada a pouca capacidade de nosso sistema educacional em gerar propostas institucionais de qualidade reconhecida, e em relação a outros custos educacionais tão maiores.

O segundo critério é o de custo enquanto tal, que é indissociável da questão da avaliação. Em princípio, não há nenhuma razão para o governo vetar ou impedir a criação de estabelecimentos de ensino particulares cujo custo para o governo seja nulo. A experiência histórica parece sugerir o fracasso de todas as tentativas de controle central de padrões mínimos de qualidade, que tendem a se transformar em rituais burocráticos sem maior significação e que alimentam o crescimento de máquinas administrativas que tendem a se autoperpetuar. Se a iniciativa é particular ou de outra área decisória, ela deveria ser regulada pelas próprias prioridades das pessoas e instituições que decidem que esta é uma boa utilização de seus recursos. Existem duas medidas correlatas, no entanto, que devem ser estabelecidas, para que esta política seja adotada. A primeira é que o governo federal, ou o Conselho, desistam de reconhecer ou validar os títulos de todo o sistema educacional superior. É sabido que, no passado, tentativas de instituição

do "ensino livre" criaram situações calamitosas no sistema educacional brasileiro, levando a novos esforços de controle centralizado, mas com resultados igualmente discutíveis. O que é importante, no caso, não é substituir um sistema centralizado e burocratizado de controles pelo laissez faire total, e sim criar uma multiplicidade de fontes e critérios de avaliação e credenciamento, incluindo as organizações profissionais, federações de instituições de ensino, governos estaduais, etc. Esta descentralização da avaliação deveria ser uma tarefa prioritária para o Conselho.

A segunda medida necessária para que esta orientação seja adotada é que as iniciativas particulares não terminem sendo depois subsidiadas pelo governo federal. Este financiamento público da educação particular, e sobre a qual o governo tem pouco controle, já se dá hoje em grande escala através do crédito educativo, que é transferido diretamente do governo para os estabelecimentos de ensino privado. Em princípio, seria importante que a distribuição deste tipo de auxilio financeiro fosse feita não somente para atender às necessidades do estudante, mas também levasse em conta a qualidade dos estabelecimentos de ensino aonde este estudo vai ser feito. Nestes casos caberia ao governo federal acompanhar a performance destas instituições. Seria também possível transferir esta responsabilidade a outros órgãos e instituições, que fariam tanto a avaliação e credenciamento dos programas de en sino quanto a distribuição dos recursos públicos a elas destinados.

Em geral, o princípio básico deveria ser o de que o governo federal só deveria se preocupar em avaliar, reconhecer e autorizar instituições de ensino que dependessem de seu apoio financeiro, e na medida em que este apoio fosse feito. Esta avaliação poderia sem feita tanto direta quanto indiretamente, e por critérios baseados no princípio de peer review, e jamais no de preenchimento de formalidades burocráticas.

Uma visão simplista da questão do custo leva frequentemente à idéia de que a simples transferência do custo real da educação para os estudantes resolveria todo o problema, já que o mercado trataria de eliminar aqueles programas e instituições que só existem porque são subsidiados em sua incompetência e têm custo zero para os que os procuram. O principal problema com esta abordagem é que, na realidade, é impossível transferir o custo real da educação aos alunos, dado o custo crescente do ensino técnico e profissional

de alto nível, principalmente quando associado à pesquisa científica. Ainda que exista um espaço evidente para o ensino particular pago, e até mesmo para algum tipo de cobrança no sistema público, não há dúvida alguma que o efeito desta cobrança sobre o sistema como um todo só pode ser marginal.

III

Estes critérios são, basicamente, passivos, isto é, são formas de o Conselho responder à demanda por novos cursos superiores que lhe é feita continuamente. Seria muito importante, no entanto, que o Conselho tivesse uma atuação mais ativa e positiva, e é aqui que sua contribuição para a definição e o atendimento das necessidades sociais do país poderia sem mais decisiva.

Para esta atuação mais ativa, dois princípios deveriam ser observados. O primeiro seria o de fazer uma abordagem setorial. Ninguém pode discutir questões relativas a necessidades sociais e educação de forma genérica e abstrata. Caberia ao Conselho estabelecer certas áreas preferenciais de abordagem, e ir trabalhando em uma por uma. O objetivo deste trabalho não pode ser, como indicamos a principio, o de chegar a critérios "técnicos" ou "operacionais" para a autorização de novos cursos, mas elevar o grau de consciência e conhecimento dos reais problemas e dificuldades que afetam os diversos setores.

O segundo seria tratar de juntar, em uma só visão, os diversos componentes separados do sistema de educação superior. Demanda por educação, demanda por novas instituições, demanda profissional no mercado de trabalho e necessidades sociais são não somente aspectos de uma mesma realidade mas, frequentemente, realidades distintas e contraditórias; ao colocá-las lado a lado, estas contradições tornam-se mais visíveis, os problemas tornam-se eventualmente mais claros, e seu equacionamento, eventualmente, mais próximo.

Um primeiro exercício nesta linha de atuação, que poderia servir de teste para estas ideias, seria tomar duas áreas de conhecimento onde a questão da demanda por novos

estabelecimentos de ensino é particularmente marcada, e onde a questão das necessidades sociais é também complexa, e examiná-las em seus diversos aspectos.

A primeira delas seria a área de ciências da saúde. Seria certamente possível a um técnico qualificado traçar um quadro quantitativo bastante realista de qual a situação atual da demanda e da oferta de vagas para as profissões de saúde. Seria desejável que fosse feita uma análise das diferenças entre as diversas profissões na área - medicina, odontologia, farmácia, etc. - do ponto de vista de sua demanda diferencial, para entendermos melhor a questão do prestígio que se atribui à estas profissões.

Um segundo estudo deveria versar sobre o mercado de trabalho atualmente existente para as profissões da saúde - a demanda efetiva. Aqui deveria ser tratada a questão da profissão liberal vs. o emprego dos profissionais no serviço público e nas empresas de saúde, tanto em termos conceituais quanto em função dos dados porventura existentes. Este estudo poderia ainda se referir ao possível ajuste ou desajuste entre o ensino em saúde e as demandas efetivas do mercado.

Um terceiro estudo, finalmente, deveria se referir às diferentes políticas de atendimento às populações - tanto as atualmente existentes quanto as que poderiam ser propostas e desenvolvidas, com ênfase nos requisitos de recursos humanos e formação profissional a eles associados.

A análise integrada destes estudos poderia permitir uma serie de sugestões especificas sobre formas de ajuste e integração que pudessem transformar as necessidades sociais em demanda efetiva, e desta forma influenciar tanto a organização do mercado de trabalho quanto o próprio sistema de ensino, quanto, finalmente, a imagem pública das profissões de saúde e as demandas sociais por educação nesta área.

Uma abordagem similar poderia ser feita na área das profissões ditas "sociais" - advocacia, economia, serviço social, comunicações e ciências sociais de uma maneira geral. Vista na abordagem múltipla sugerida aqui - demanda por educação, características do mercado de trabalho e sua relação com o sistema de ensino, necessidades sociais - esta análise mostraria provavelmente que grande parte da demanda social por educação nesta área não tem relacionamento necessário com necessidades sociais na forma de serviços profissionais específicos, mas responde, tão somente, a uma demanda por cultura e

educação genéricas. Uma constatação deste tipo deveria levar a profundas consequências quanto aos objetivos deste tipo de educação de nível superior, que hoje absorve grande parte de nosso contingente de estudantes e estabelecimentos de ensino.